

Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil

RENATO SÉRGIO DE LIMA¹

EM 2017, a Editora Contexto convidou-me para escrever um pequeno verbete sobre “violência”, que compôs uma coletânea de capítulos organizados por Jaime Pinsky (2017) para comemorar os 30 anos de fundação da editora. Para produzi-lo, utilizei algumas reflexões que, posteriormente, publiquei no artigo “Violence and Public Safety as a Democratic Simulacrum in Brazil” (Lima, 2018) e que servem de base para o debate que pretendo fazer neste artigo. É importante explicitar que este texto reproduz e amplia muitas das minhas preocupações teóricas já expostas em outros textos e incorpora contribuições e debates que tenho feito tanto na esfera acadêmica quanto na esfera pública por intermédio de intervenções na mídia e dos textos publicados no Blog Faces da Violência, que mantenho no site do jornal *Folha de S.Paulo* (<https://facesdaviolencia.blogfolha.uol.com.br/>). Nesse movimento, reconheço que, para um leitor que já tenha se debruçado sobre outras publicações de minha autoria, este texto pode soar, em uma primeira impressão, repetitivo. Só que, ao fazer essa opção, estou assumindo o caráter de uma reflexão inconclusa, que não se esgota em apenas um texto e que precisa ser adensada e revisitada muitas vezes. A repetição é, portanto, instrumental e cumpre um objetivo intelectual.

Também é válido ressaltar que boa parte da reflexão que tenho feito sobre a conformação do campo da segurança pública é produzida na dupla chave da minha inserção profissional, que mistura minha dedicação acadêmica para compreender as respostas públicas ante o crime, o medo e a violência com o ativismo em torno da agenda de transparência e *accountability* na área, em muito potencializado pelos dados e informações compiladas pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, organização que dirijo desde 2007. Ao longo dos anos, expor e reforçar teses, dados e argumentos que tiveram origem nas reflexões acadêmicas sobre as características que singularizam a segurança pública no Brasil mostrou-se uma poderosa ferramenta de comunicação e análise. E, em sentido inverso, produzir e compilar estatísticas públicas sobre os mais variados temas da área revelou-se um instrumento metodológico fundamental para o avanço teórico da produção sociológica e/ou da administração pública sobre os limites do campo.

Assim sendo, tenho empreendido esforços para compreender a permanência histórica da violência como linguagem e como uma das mais marcantes

características societárias do país. Violência essa que se manifesta de diferentes formas, na ocupação de terras indígenas durante a colonização portuguesa; na escravidão; nos conflitos agrários; na repressão política e/ou na violência e criminalidade urbana. É a partir da permanência da violência que constato que, trinta anos após a retomada democrática, o Brasil parece encerrar um ciclo de apostas na ampliação da agenda de direitos civis, humanos e sociais e retoma concepções que têm, em Jair Bolsonaro e suas falas de apologia, exatamente à violência, um dos seus principais sintomas.

Até pouco tempo atrás, considerando as várias tentativas de políticas públicas de fortalecimento dos direitos humanos no Brasil que marcam os anos 1990 e 2000, imaginávamos que a agenda de direitos era uma conquista civilizatória irreversível. O fato é que muitos segmentos da opinião pública e dos atores políticos tinham, quando da redemocratização, no final dos 1980, a crença em uma inexorável modernização do país. E, para entender tal crença, bastaria olhar para o que ocorria no mundo naquela década sob a regência de Ronald Reagan, Margareth Thatcher e Mikhail Gorbatchov, que estavam transformando o cenário geopolítico global, que, em 6 de novembro de 1989, culminou com a queda do Muro de Berlin e o fim da guerra fria.

Passada a empolgação com o fim da guerra fria, a entrada em cena de novos atores globais como os Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que pressionariam por transformações nas regras de governança do planeta e incentivariam a emergência da cooperação Sul-Sul; o crescimento econômico chinês; a corrida por uma nova matriz energética menos dependente do petróleo do Oriente Médio; a revolução tecnológica, digital e das comunicações, impulsionada pela internet e pelas redes sociais; as crises econômicas como a vivida em 2008 ou as crises humanitárias, políticas e de refugiados recorrentes (Venezuela, Síria, Líbia, Haiti, Palestina ou em várias nações da África); os ataques terroristas da Al-Qaeda às Torres Gêmeas e do Estado Islâmico com suas decapitações midiáticas e seus “lobos solitários”; as prisões em Guantánamo; a guerra ao terror e suas táticas invasivas que fortalecem as agências de inteligência a níveis capilares da vida cotidiana; a ameaça de desestabilização posta pela nuclearização da Coreia do Norte; a guerra às drogas na América Latina e Central; e, por fim, novas ondas de xenofobia, intolerância e culto ao ódio passaram a fazer parte do cotidiano do mundo e acabaram com todas as antigas certezas. O aparato do direito humanitário internacional e do sistema de proteção de direitos humanos no mundo foi colocado à prova. Há o resgate dos nacionalismos, cujos maiores emblemas serão, por anos, a saída inglesa da União Europeia (Brexit), a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos e sua posterior defesa intransigente da construção do muro entre os Estados Unidos e o México. Isso para não mencionar a eleição de defensores da violência estatal como Rodrigo Duterte, nas Filipinas, e de vários representantes da ultradireita autoritária em países como Turquia e Hungria.

E, como era de esperar, o Brasil não ficou imune a esses processos históricos e geopolíticos. Inicialmente, no final da década de 1980, o país emergia disposto a repactuar regras de convivência entre seus cidadãos e, em 1988, promulga a “Constituição Cidadã”, cuja centralidade na vida do país parecia selar as pazes do Estado com a sociedade, reforçar direitos sociais e políticos e incluir milhões de brasileiros em um novo e mais justo modelo de desenvolvimento. Entrávamos no clima de otimismo do momento e um projeto de país era anunciado; a utopia da paz e do equilíbrio mundial renovava, à época, nossas esperanças por uma vida melhor. Mas a questão é que nossa coragem em modernizar o país não foi completa e foi interrompida e contagiada por preconceitos, traumas do golpe de 1964 e tabus. Não mudamos a arquitetura institucional do Estado brasileiro em temas nevrálgicos para a consolidação da democracia e ampliação da cidadania.

Em termos econômicos, nos anos 1990 e 2000, o Brasil levou adiante esse novo projeto de país e passou por um forte movimento de ajuste e estabilidade macroeconômica, de ampliação de programas sociais e de redução da pobreza e da desigualdade. Nesse período, o país experimentou diversos ganhos sociais e econômicos. O sentimento era de que, enfim, o gigante deitado eternamente em berço esplêndido se levantava e se lançava com força para o futuro – sentimento que fora tão bem traduzido na capa da revista *The Economist* do final de 2009 e que, iconicamente, retratava a estátua do Cristo Redentor, no Rio de Janeiro, decolando como um foguete rumo ao espaço. Mas a utopia da paz foi cedendo espaço para um cenário distópico de devastação moral e política.

Múltiplos acontecimentos e narrativas cruzadas foram se sobrepondo e o Brasil foi se dando conta, ainda que tardiamente, de vários dos seus erros e tragédias. Entre eles, o flagelo da corrupção e a perversidade da lógica patrimonialista que a incentiva foram alçadas a tema da agenda política nacional, em especial após as grandes manifestações sociais de 2013, que sinalizaram para o esgotamento do sistema de representação política e para a enorme insatisfação da população com o modo como a política é exercida no país. A esquerda política, que até então era hegemônica, começa a ser associada às mazelas do país, e um novo tempo social, de direita, começa a tomar forma e conquistar corações e mentes da população.

Sem dúvida, nossas opções institucionais mostraram-se frágeis e sem lastro de realidade, já que reformas estruturais necessárias à estabilidade da nação não foram conduzidas e, pior, foram interditadas por disputas de poder e de interesses privados ou corporativistas. Em muito porque, não obstante o sentimento de modernização que tinha tomado conta do imaginário social no final dos anos 1980, a gestão da máquina pública mostrou-se até hoje pouco aderente aos princípios da Constituição de 1988 e mais disposta a manter espaços opacos de poder. O foco das atenções políticas ficou circunscrito à dimensão socioeconômica e não houve mudanças estruturais significativas, relegando a gestão da ordem para as mãos de instituições ainda permeadas por culturas organiza-

cionais muito arraigadas e não necessariamente informadas pelos pressupostos democráticos e de garantia de direitos civis e humanos.

Esse movimento manifesta-se de forma muito intensa no campo organizacional das políticas públicas de segurança e pode ser traduzido, por exemplo, na ausência de regras formais que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares. Além disso, ele produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas sem, contudo, logramos grandes avanços em boa parte do território nacional (Costa; Lima, 2014). As várias iniciativas de redução da violência acabam, mesmo que bem-sucedidas em um primeiro momento, por se diluir na alternância de lideranças e de mudanças de prioridades políticas e institucionais. Há um hiato entre discursos e práticas que interdita ganhos permanentes na redução da criminalidade; há uma crise profunda de governança da segurança pública que aqui pretendemos trazer à tona e que, na prática, não permite que o Estado tenha o monopólio legítimo da violência em suas mãos.

Enquanto isso, entre otimismo, patrimonialismos e crises da *realpolitik*, uma variável foi se mostrando constante no país: a violência, seja ela cometida pelos “criminosos”, pela sociedade, ou pelo Estado. A violência ainda é vista como uma resposta legítima ante o crime, o medo e a insegurança. Ela é aceita como parte constituinte das nossas relações sociais. Pouco fizemos ao longo dos últimos trinta anos de democracia para interditar a ética e politicamente. E, mais do que um argumento retórico, essa afirmação pode ser constatada até mesmo pelas precárias estatísticas públicas da área divulgadas no Brasil.

Em outras palavras, segundo os vários indicadores compilados desde 2006 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, pelo Ipea e por pesquisas de outras organizações, o Brasil mostrou-se incompetente na redução da violência. Todavia, não estamos sozinhos, posto que, nesse período, uma pesquisa sobre programas de redução de homicídio em América Latina (Cano; Rojido, 2016) mostra que um de cada quatro homicídios no planeta acontece em quatro países: Venezuela, Colômbia, México e Brasil. E, enquanto a maioria dos continentes apresenta uma redução progressiva de tais mortes, a América Latina experimenta um aumento significativo da violência letal nos últimos anos e não sabe bem como empreender reformas de suas estruturas policiais e judiciais (Basombrio, 2013). O Brasil, sozinho, é responsável, em média, por 12% dos homicídios do mundo com apenas aproximadamente 3% da população mundial.

A partir dos anos 1980, a taxa de homicídios brasileira cresceu em média 20% ao ano e, desde 2014, convivemos com um patamar com cerca de 60 mil mortes violentas intencionais¹ anuais (uma taxa nacional de mais 28 mortes para cada 100 mil habitantes), mais de 50 mil estupros registrados e índices inaceitáveis de letalidade e vitimização policial, que se traduzem na morte de, ao menos, dezoito pessoas por dia por intervenções policiais e faz que o risco de um policial ser morto seja, em média, três vezes superior ao da população em geral.

Mas a violência não atinge a todos de forma equânime. A maior parte dos homicídios está concentrada na Região Nordeste do país e vitima jovens entre 15 e 24 anos de idade, negros e inseridos em contextos de vulnerabilidade social, urbana e de conflitos interpessoais (moradores de favelas, brigas em bares, violência doméstica, contra a mulher, entre outras modalidades). Nesse contexto, o risco relativo de um jovem negro morrer assassinado é, na média brasileira, 2,5 vezes superior ao de um jovem branco, e, em Pernambuco e na Paraíba, esse risco sobe para 11 e 13 vezes, respectivamente (Brasil, 2015). Além disso, as mortes concentram-se em determinados bairros e territórios e, em 76% das vezes, são cometidas com o uso de armas de fogo, em sua maioria armas leves, como revólveres e pistolas de fabricação nacional (Ipea, 2016; Fórum..., 2016). As características dos homicídios no Brasil são, desse modo, consistentes com os de estudos em outros países do mundo que destacam duas características principais dos homicídios: 1) a população mais exposta à violência letal é composta por jovens, do sexo masculino e com acesso a armas de fogo; 2) os homicídios demonstram um padrão não aleatório de concentração espacial e ocorrem em áreas urbanas mais vulneráveis (Macdonald; Wilson; Tita, 2005).

Sob essa óptica, os homicídios assumem características multicausais e não podem ser reduzidos a uma única motivação, como muitas vezes discursos eleitoreiros reducionistas fazem crer (Lima, 2002). Porém, se estratégias de resolução de problemas fossem priorizadas, tais mortes poderiam ser prevenidas e evitadas, desde que as respostas públicas conseguissem se articular de forma mais eficiente e efetiva e que houvesse balizas mais claras acerca das expectativas e do manejo das forças policiais brasileiras. E não só: as polícias têm que lidar com o fato de que a violência se traduz em várias outras manifestações e efeitos, como as constantes ameaças do crime organizado, a corrupção, o crescimento dos feminicídios e da violência sexual contra mulheres, os roubos, os linchamentos, as mortes de índios e conflitos agrários.

Convivem ainda com altas taxas de impunidade (menos de 25% dos homicídios do país são esclarecidos e, dentre esses, leva-se em algumas cidades até 9,5 anos para se levar um réu identificado a julgamento) (Ribeiro et al., 2014). Ao mesmo tempo, temos que administrar aproximadamente 730 mil presos cumprindo penas de prisão no Brasil, e, em média, 40% deles são presos provisórios que aguardam julgamento.

Em suma, o Estado tem que gerir a ordem em uma sociedade violenta e com medo, na qual todos têm uma história de violência a contar ou conhecem quem dela já tenha sido vítima – cerca de um terço da população adulta com 16 anos ou mais de idade conhecia pessoas que foram assassinadas (Fórum..., 2016). A violência nos dessensibiliza e, em vários momentos, é cultuada por segmentos expressivos da população como resposta possível do Estado ante o crime ou, até mesmo, como recurso legítimo ante as estruturas desiguais da sociedade brasileira. Há uma forte fratura social sobre como lidar com crimes

e criminosos e, pelos levantamentos disponíveis, temos que cerca de 57% dos brasileiros concordam com a frase “bandido bom é bandido morto”, e a adesão à ideia dessa frase encontra mais eco em homens, brancos, com mais de 30 anos e moradores de cidades com menos de 50 mil habitantes e da região Sul do país (Fórum..., 2016).

O país experimenta, assim, uma acentuada batalha simbólica pela legitimidade do matar. E, conseqüentemente, algumas mortes serão aceitas como inerentes à “guerra” instituída entre segmentos da própria sociedade brasileira, que muitas vezes irá reforçar não só a violência, mas a perversa fratura da sociedade entre “cidadãos de bem” e “bandidos”, e aos primeiros a garantia regulada de direitos sociais e políticos, tão bem narrada por Wanderley Guilherme dos Santos (1979), e aos últimos o rigor da lei e da vingança. Por sinal, as categorias socio-culturais “cidadão de bem” e “bandido” parecem, respectivamente, substituir, via rotulação moral racializada, as categorias socioeconômicas “trabalhador” e “vagabundo”, que estruturava as relações sociais e as relações entre polícia e sociedade no país até a década 1980 (Bueno et al., 2016). Não fomos capazes de alterar o paradigma de cidadania no Brasil, cuja marca sempre se assentou em um sistema de cidadania diferenciada que trata alguns como cidadãos de direitos e outros como se não o fossem. Cidadania essa que se utiliza de marcadores sociais como educação, propriedade, raça, gênero e ocupação para proporcionar tratamentos diferentes para diferentes categorias de cidadãos (Holston, 2013).

Nesse sentido, e a partir de uma perspectiva histórica da política brasileira, a cidadania regulada de Wanderley Guilherme dos Santos (1979), que explica a política econômico-social do país a partir da década de 1930 e vincula a cidadania à estratificação ocupacional; o conceito de trabalhador desenvolvido por Alba Zaluar (1985), que fornece subsídios para pensarmos a formação da identidade social de parcelas da população, mas que se mostra fundamental para compreendermos a relação que esses sujeitos estabelecerão com o Estado; e mais recentemente a noção de disjuntividade da democracia defendidos por Teresa Caldeira (2000) e James Holston (2013), que não é capaz de efetivar direitos civis para toda a população, ao mesmo tempo em que deslegitima a noção de direitos humanos, são elementos que se mostram extremamente atuais e que definem não apenas o lugar de fala de parcelas significativas da população brasileira, mas são decisivos para compreender a sua posição na hierárquica e desigual relação entre sociedade e Estado no Brasil.

Na operação de tais clivagens, violência e crime ocupam papéis-chave que não foram transformados por completo pela redemocratização brasileira. Segundo Lima e Sinhoretto (2010), a retomada democrática até conseguiu introduzir tensões no campo da segurança pública que, se não permitem a incorporação de consensos mínimos relativos às transformações no modelo institucional vigente, fomentam o debate sobre um modelo de ordem pública baseada na cidadania, garantia de direitos e acesso à justiça. No entanto, tais tensões ficam no plano

do discurso político e estratégico enunciado por boa parte dos programas de combate à violência desenvolvidos nos últimos anos e acabam subsumidas, nos planos tático e operacional, à discussão sobre critérios de alocação de efetivos e de adoção de novos recursos materiais e tecnológicos. São poucas as iniciativas que conseguem mudar padrões de policiamento.

Em termos globais, não obstante as características societárias e identitárias do Brasil, países com altas taxas de homicídio como El Salvador, Colômbia, África do Sul, Congo, Rússia, dentre outros, possuem uma série de características comuns que vão além dos fatores de risco, tais como altos índices de corrupção, baixos investimentos em saúde e educação, instabilidade dos regimes políticos, desigualdade e clivagens étnicas, religiosas e ideológicas. No sentido contrário, sociedades que concentram baixas taxas de homicídio tendem a possuir regimes políticos mais estáveis, são *accountables* aos cidadãos, possuem sistemas de justiça criminal, saúde e educação efetivos, menores índices de desigualdades e maior engajamento cívico (Nivette, 2011; Eisner; Nivette, 2012). No caso do Brasil, um país de médio desenvolvimento, intercala características dos dois tipos de sociedade, com predominância daquelas com altas taxas de homicídios.

Com base nesse contexto, se observarmos os diversos programas, ações e políticas públicas que foram adotadas por estados e pela União nos últimos vinte anos na tentativa de contribuir para a redução dos homicídios, vamos constatar que quase todos foram formulados com o objetivo de incrementar a eficácia e a eficiência do que já existe. Com exceção do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), implementado em 2006 pelo governo federal, e que teve um objetivo de mudança doutrinária a lhe dar suporte, todos os demais projetos em curso são projetos de inovação da gestão, que não visaram novas práticas ou remodelagem institucional. Em sua maioria, os projetos concentraram suas energias no tripé estruturação de sistemas de análise criminal e de fixação de metas orientadas por problemas, à semelhança do modelo *CompStat*, dos Estados Unidos, que faz uso intensivo de informações, aperfeiçoamento da inteligência e da investigação criminal e aproximação com a população, levadas a cabo em SP, RJ, PB, PE, ES, BA, CE, DF e MG.

Nota-se que os programas nacionais de redução de crimes violentos, ao menos na sua concepção e formulação, alinham-se às melhores práticas existentes no mundo. No entanto, nota-se que, no caso brasileiro, reformas legais mais substantivas permanecem ausentes e/ou com um dever ser fortemente disputado em seu sentido e significado. A incorporação das inovações propostas pelos programas de redução da violência será, portanto, residual e pendular, a depender de quem, individualmente, ocupe a posição de poder e de governança das instituições policiais. Como resultado, a pressão por ações efetivas de redução da violência letal é traduzida em políticas de prevenção e enfrentamento da violência letal generalistas e sem foco e pouco engajam, por exemplo, os Ministérios Públicos e o Poder Judiciário na mudança de paradigma em relação a como pro-

ver segurança pública e direitos. E, no plano prático, novos recursos humanos, financeiros e materiais são alocados pelos dirigentes políticos mais em função daquilo que é entendido eleitoralmente como prioritário em detrimento do que seria fruto de políticas públicas mais precisas e eficientes.

Temos, em conclusão, um grande problema de implementação dos programas formulados. Problema esse que está fundado em uma característica pouco estudada do pacto federativo brasileiro e da arquitetura institucional que o sustenta: a inexistência de mecanismos de governança e coordenação federativa e republicana que ajude a organizar as respostas públicas ante o crime, o medo e a violência. O dilema de implementação deriva do modelo de governança das políticas criminais e penitenciárias adotado do país. Com isso, a gestão cotidiana da ordem e da segurança pública acaba capturada por um simulacro que autonomiza as instituições e a afastam da agenda de direitos civis e humanos.

Governança em Segurança Pública²

O debate em torno da governança da segurança pública tem estado na ordem do dia a partir das mudanças que o mundo sofre sobretudo com o fim da guerra fria, na medida em que se tem discutido o papel do Estado na administração dos diferentes tipos de conflitos sociais.³ Nesse texto, o conceito assumido como o mais adequado ao contexto brasileiro é o Pluralismo Ancorado, formulado por Loader e Walker (2007). Esse conceito tem como ponto central a oposição ao modelo de governança nodal que retira do Estado o papel de instância principal e reguladora das relações estabelecidas no arranjo organizacional da segurança. Muito preocupada com a perspectiva democrática, a pergunta de fundo do pluralismo ancorado é: quem, na ausência de um Estado regulador, terá a responsabilidade de monitorar as redes de segurança e proteger os direitos das comunidades mais vulneráveis? Que instância ou ator serviria como último recurso na defesa da ordem pública? Essa perspectiva foi criada por Loader e Walker (2007) para defender a necessidade da presença do Estado na governança da segurança e se utiliza da perspectiva de rede.

Segundo os autores, o Estado permanece como ator fundamental na formação de identidades sociais, assim como único capaz de alocar de forma precisa os recursos coletivos, sendo um ator legítimo para a regulação das redes de segurança e para criar canais de deliberação para que as Polícias sejam moldadas com base na participação democrática. Isso, por sua vez, aumenta a percepção da população em relação à legitimidade do Estado como esfera regulatória. Nesse sentido, o Estado tem uma posição crucial nessa rede relacional entre agências estatais, mercado e sociedade civil.

Por esse conceito, percebemos que as instituições públicas responsáveis por prover justiça criminal e segurança no país, bem como garantir os direitos trabalham muito, mas trabalham quase sem nenhuma coordenação e articulação. Cada uma atua em uma direção e sem convergência de metas e de processos sem que uma política criminal baseada nos comandos constitucionais seja

efetivamente implementada. Essa descoordenação gera brechas ocupadas pelo crime organizado, que prospera nos espaços e territórios que o Estado não alcança. Em termos formais, as Figuras 1 e 2 representam a multiplicidade de atores e esferas de governo que devem ser passíveis de coordenação no âmbito de um Sistema Nacional de Segurança Pública e que não é visto desse modo na operação cotidiana (mais de 1.300 organizações públicas cujas ações afetam a segurança pública). Porém, pelo pacto federativo brasileiro, não há nenhum órgão de Estado (MP, Polícia, Defensoria, Tribunal de Contas etc.), Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) ou instância (federal, estadual ou municipal) com competência legal para coordenar esforços públicos na segurança de forma transversal (linha pontilhada na Figura 2).

Segurança como simulacro de democracia

Ao reconhecer que nosso problema na segurança pública é de governança e falta de coordenação federativa e republicana, é válido notar que o Estado opera um forte paradoxo que erode a confiança nas leis e nas instituições. Por esse paradoxo, as polícias geram mais temor do que confiança e respeito, e o Ministério Público e o Poder Judiciário aparecem como distanciados da realidade, acatando sem maiores questionamentos o padrão de trabalho e o resultado do filtro realizado pelas polícias (Lima; Bueno; Mingardi, 2016). Já governos e legisladores oscilam entre se omitirem de responsabilidades ou assumirem o discurso do pânico e reproduzirem propostas impressionistas e sem nenhuma garantia de impacto real na redução do medo e da violência. E, na brecha, a insegurança e a violência acabam fortalecendo a organização do crime e pautando a relação entre polícia e comunidade; entre Estado e sociedade. As várias iniciativas de redução da violência se perdem nas disputas pelo sentido das políticas de segurança e ordem pública.

Mas por que isso ocorre? Entre outras razões, pelo fato de a nossa legislação e a jurisprudência dos nossos tribunais não definirem o que vêm a ser segurança e ordem públicas, dizendo apenas quais instituições por elas são responsáveis (Lima; Silva; Oliveira, 2013). Na ausência (ou na presença múltipla) de balizas legais, caberá à doutrina jurídica e à prática cotidiana das polícias e demais instituições do sistema de justiça criminal definirem quem será objeto de sua atenção e vigilância. E, na medida em que instrumentos de governança democrática dos mandatos das polícias não tenham sido estruturados (mecanismos de controle, transparência e prestação de contas), a tendência é que, diante da trajetória de dependência das organizações de justiça criminal e segurança pública, dirigentes políticos demandem ações pontuais e descontínuas deixando para a polícia a tarefa de atingir metas desejadas.

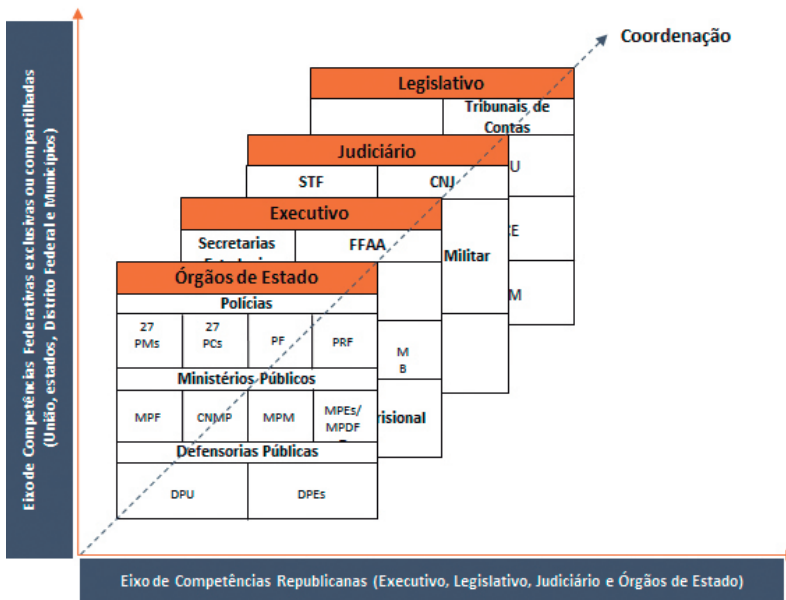
No limite, uma zona cinzenta é gestada como um simulacro de justiça e de segurança democrática, pelo qual a manutenção da ordem é reivindicada a partir dos princípios do Estado Democrático de Direito vigente, mas operada no dia a dia com base em práticas institucionais e culturas organizacionais pouco ou nada

Atores e instituições estatais					
Órgãos de Estado				Legislativo	
Polícias				Produção Legislativa e CPIs (27 Assembleias Legislativas)	Tribunais de Contas
Polícias Militares (27)	Polícias Cíveis (27)	Polícia Federal	Polícia Rodoviária Federal		TCU
Ministérios Públicos					TCE (27)
MPF	CNMP	MPM	MPes/MPDFT (27)		TCM (2)
Defensorias Públicas					
DPU		DPEs (27)			
Executivo			Judiciário		
Secretarias Estaduais ou Municipais/Ministérios (27)			FFAA	STF	CNJ
Guardas Municipais (1.081) (169 armadas)			EB	Justiça Comum (27 TJs)	Justiça Militar (3 TJMs)
			FAB		
Órgãos de Regulação (BACEN, Receita Federal, ANATEL, etc)			Sistema Prisional (27)		
			Sistema Socioeducativo (27)		

Fonte: Elaborado pelo autor, com contribuições de Samira Bueno, Arthur Trindade Maranhão Costa, Daniel Cerqueira, David Marques, Ursula Peres e Isabel Figueiredo.

Figura 1 – Mapeamento dos atores e esferas de governo do atual Sistema de Segurança Pública brasileiro.

Nota: Não incluí a Força Nacional por esta ser um programa e não uma organização independente.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 2 – Matriz do Atual Modelo de Governança do Sistema de Segurança Pública Brasileiro.

democráticas com práticas que, inclusive, aceitam a violência como linguagem das políticas públicas. Um simulacro que espelha e reflete de volta qualquer tentativa de modernização efetiva da segurança pública. Na aparência e/ou no plano do discurso, as organizações buscam se adaptar às demandas, mas, na essência, simulam novos padrões de atuação sem, contudo, implicar novas práticas ou culturais organizacionais (Lima, 2005; Lima; Almeida; Sinhoretto, 2010).

É por isso que o simulacro brasileiro se baseia não “na dissimulação, que é fingir não ter algo que se tem, mas na simulação, que é fingir ter o que não se tem” (Baudrillard, 1978), e descola-se da realidade em uma lógica independente e que se auto reproduz. Trata-se de um sistema perpassado pelo segredo, pela opacidade e falta de governança. Em outras palavras, aproveitando raciocínio contido em Lima (2016), as evidências colhidas ao longo deste artigo reforçam a ideia de que a repressão ao crime foi capturada não pelo objetivo de efetiva redução da violência, mas sim de retroalimentação da posição que vê a segurança pública como estratégia de controle do criminoso e defesa dos interesses do Estado.

Por essa posição, caberia às polícias o micro gerenciamento da ordem, entendida como ausência de questionamentos da ordem social vigente, e das fronteiras entre o legal e o ilegal, bem como a seleção e classificação da população entre as categorias “cidadão de bem” e “bandido”. Nela, a sociedade precisa ser mais tutelada e guiada sobre seus “reais” interesses do que ouvida. A violência é uma referência simbólica e que, em sendo empiricamente determinada (Porto, 2010), é moeda de troca e de tensões entre esfera política e esfera técnica entre governos e instituições. Assim, mais do que apenas constatarmos a adaptação de Garland (2008), que faz que as instituições se moldem para dissipar mudanças que poderiam comprometê-las, ou o *decoupling* (Meyer; Rowan, 1977) das organizações de justiça criminal e segurança pública, que simulam a adoção de determinadas práticas, estamos, ao que tudo indica, diante de um complexo sistema de equivalências morais e políticas que reforçam a violência e os traços autoritários da sociedade e do Estado brasileiro.

Assim, esse simulacro forma um caleidoscópio político institucional composto não apenas pelas polícias, mas envolve os Ministérios Públicos e o Poder Judiciário na conformação de cores, formas e imagens que matizam a realidade e mantêm intactas políticas criminais que aceitam a divisão da sociedade brasileira entre “cidadãos de bem” e “bandidos”, dissipando energias de mudanças, sejam elas externas, sejam, mesmo que mais fracas, internas. Ou seja, o que virá a ser um ato violento que deverá ser objeto de atenção será negociado (para alguns estados as mortes decorrentes de intervenção policial serão consideradas nas metas de redução; em outros, como redutores para corte de bonificação; e, por fim, em outros nem são consideradas) e não há consenso sobre o que deve ou não ser assim classificado. Como tradução, no plano sociopolítico e cultural, o Estado brasileiro e muitos segmentos da população não aceitam nem reconhe-

cer, por exemplo, que suas polícias matam demais, na ideia de que tais condutas seriam legítimas, pois são feitas em defesa da sociedade e contra “bandidos”. Dessa forma, a agenda de direitos no Brasil é cada vez mais sendo associada à defesa de criminosos.

Nesse processo, segurança pública não é vista como consequência do exercício da cidadania e fruto da conquista de direitos civis, mas operada como direito social regulado e, por conseguinte, sujeita à filtragem de quem a merece ou não. A própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, parece indicar essa confusão conceitual e as disputas citadas quando reconhece segurança pública como direito social e não como garantia de direitos civis, previstos em seu artigo 5º. A intenção foi indicar que segurança é um direito universal, mas, no limite, reforça que caberá às polícias a determinação de seus públicos e seus objetos de atenção e vigilância. Os mecanismos de governanças são vistos apenas como ferramentas de gestão e não como *frames* para a delimitação dos mandatos policiais.

O drama contemporâneo é que as declarações universais de direitos, entre outras normas nacionais e internacionais, tinham conseguido mudar discursos e tensionar práticas. Todavia, agora, uma nova onda impulsionada pelo tempo social da direita trava o debate político e coloca em xeque até mesmo os avanços conquistados em 1988. Há, como previsto por Foa e Mounk (2016) para os Estados Unidos e a Europa, o perigo da “desconsolidação” da democracia enquanto regime de governo mais adequado para administrarmos os conflitos sociais modernos, e no caso brasileiro esse perigo é multiplicado por, de fato, nunca termos implementado uma ampla agenda de direitos civis e termos conseguido, no máximo, avançar na ampliação de direitos sociais e de redução de alguns indicadores de desigualdade social.

É fato que avanços democratizantes até existiram nesses trinta anos, mas quase todos focados na administração da circulação legal ou ilegal do dinheiro e do patrimônio. A vida vale muito pouco no país. Até foram feitas conquistas nas esferas cível, família, consumidor, combate à corrupção e à indenização de anistiados políticos. Entretanto, quando o foco se desloca para a proteção da vida, há enormes segmentos da burocracia pública que ainda são movidos por uma cultura política autoritária e violenta, que não foram objeto de reformas substantivas.

Isso faz que nos julguemos corajosos e especialistas para falar de economia, de política, de terrorismo islâmico, de combate à corrupção e de programas sociais, mas, em paralelo, lenientes e cúmplices com a morte anual de milhares de pessoas, sobretudo os jovens, sejam eles policiais ou não policiais. Vivemos numa guerra muda que parece não mais provocar indignação social desde que circunscrita às periferias e favelas. E, em meio à exploração do medo e desse traço de identidade do brasileiro, mercadores misóginos e intolerantes da morte, travestidos de justiceiros e defensores da moral e dos bons costumes, dos “in-

defesos” e “desarmados” cidadãos, vão ganhando eleições e espaço no debate público da década de 2010.

Na crítica aos governos de esquerda que marcaram a década de 2000 na América Latina – que na segurança pública não se mostraram em nada diferentes de governos conservadores ou de direita –, o país vê crescer um movimento sectário perigoso, que eleitoralmente se assemelha ao que também estamos vendo nos Estados Unidos e na Europa, com a diferença básica de que, aqui, o inimigo é interno. Fantasmas da guerra fria são ressuscitados, como o medo do “comunismo”, e novas bandeiras são levantadas, como a da “escola sem partido”, a denúncia da ideologia de gênero, o resgate dos valores da religião ou a negação do racismo. E, para combater esse inimigo, surgem propostas para que conquistas da Constituição de 1988 sejam revistas, como o fim da universalidade das políticas sociais ou a limitação de direitos. Nesse movimento, temas que nem mesmo a Carta Magna teve coragem de enfrentar, como o da segurança pública, tendem a continuar interditados e reféns do medo e da violência.

Em um país de resiliente tradição violenta e autoritária, que vive em uma consciência superpovoada e dada à fadiga, nas palavras de Elizabeth Hardwick (1983), ficamos à espera de um salvador, talvez como resquício de um sebastianismo que marca nossa herança cultural, e estamos, ao que tudo indica, experimentando uma espécie de macarthismo à brasileira, que persegue toda e qualquer voz destoante do pensamento conservador que compreende a manutenção da ordem como imposição de um único e hegemônico modelo de comportamento e de projeto de país, independente de ele ser anterior ao ciclo de retomada democrática.

Em síntese, na defesa dessa concepção de ordem, o Brasil flerta e caminha a passos largos para a volta discursiva da intolerância e da violência como instrumentos de governar, em um perverso retrocesso simbólico e político. E, pior, retrocessos esses feitos sob o aplauso de milhões de brasileiros. O maior desafio da democracia brasileira para o futuro próximo será, portanto, o de transformar a vida em nosso maior valor ético e moral. Se não logarmos êxito, na melhor das hipóteses, continuaremos, como destaquei no texto de 2017, embarcados em uma nau perdida no Rio Tibre, primeira e longa travessia que leva as almas até o Purgatório, tão bem descrito na Divina Comédia, de Dante Alighieri.

Notas

1 A categoria de mortes violentas intencionais (MVI) inclui os registros de homicídio doloso, roubo seguido de morte, lesão corporal seguida de morte, as mortes provocadas pelas polícias e o número de policiais mortos, a partir das bases de dados criminais produzidos pelas Unidades da Federação. A utilização dessa categoria de mortes violentas intencionais é, portanto, uma opção metodológica adotada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública para dar visibilidade ao fenômeno da violência letal registrada pelas organizações policiais no país em todas as suas esferas. Isso porque a categoria “homicídio doloso” não inclui dois tipos criminais importantes para compreensão da violência

letal no Brasil: o roubo seguido de morte (latrocínio) e as mortes decorrentes de intervenções policiais, também chamadas de autos de resistência.

2 A pesquisa de literatura foi feita por Samira Bueno como parte de projeto encomendado pelo Banco Mundial ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2018.

3 Democracias têm cada vez mais diversificado a provisão de policiamento através de uma infinidade de agências e agentes, o que por muito tempo foi visto como tarefa exclusiva do Estado soberano (Loader, 2000). O Estado ainda se mantém como estrutura fundamental de coordenação e supervisão do policiamento das instituições públicas, mas cada vez mais policiamento privado, arranjos policiais transnacionais, empresas de tecnologia em segurança dentre outros atores se colocam como parte de uma rede que é cada vez mais plural. Hoje a regulação da vida social se dá de maneira muito mais complexa e a partir de uma enorme diversidade de arranjos e atores, o que implica que a responsabilização e a coordenação do sistema precisam se modernizar.

Referências

BASOMBRI, C. *Para onde vamos?* Análises de políticas públicas de segurança cidadã na América Latina. Washington DC: Woodrow Wilson Center, 2013.

BAUDRILLARD, J. *Cultura y Simulacro*. Barcelona: Editorial Kairós, 1978.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Índice de vulnerabilidade juvenil à violência e desigualdade racial 2014. Brasília e São Paulo: Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude, Ministério da Justiça e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

BUENO, S.; ASTOLFI, R.; PEKNY, A. C.; JARDIM, L. B. Excluir para legitimar: a disputa dos significados da segurança pública nas políticas de participação em São Paulo. In: OLIVEIRA JUNIOR, A. de. (Org.) *Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais*. Distrito Federal: Ipea, 2016. v.1, p.119-64.

CALDEIRA, T. P. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2000.

CANO, I; ROJIDO, E. *Mapeo de Programas de Prevención de Homicidios en América Latina y el Caribe*. Rio de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016.

COSTA, A. M. T.; LIMA, R. S. de. Segurança Pública. In: LIMA, R. S.; RATON, J. L.; AZEVEDO, R. G. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p.482-90.

EISNER, M.; NIVETTE, A. *How to Reduce the Global Homicide Rate to 2 per 100,000 by 2060 in The Future of Criminology*. Ed. Rolf Loeber, Brandon C. Walsh, Brandon. New York: Oxford University Press, 2012. p.219-28.

FOA, R. S.; MOUNK, Y. The Democratic Disconnect. *Journal of Democracy*, v.27, n.3, julho 2016.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, Ano 10. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016.

GARLAND, D. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*.

- nea. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2008. (Col. Pensamento Criminológico).
- HARDWICK, E. *Bartleby in Manhattan and other essays*. London: Weidenfield and Nicolson, 1983. p.216.
- HOLSTON, J. *Cidadania insurgente*. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil., São Paulo: Cia. das Letras, 2013.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Atlas da Violência, 2016.
- LIMA, R. S. de. *Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo*. São Paulo: Sicurezza, 2002. v.1,
- _____. *Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.
- _____. A participação tutelada. In: OLIVEIRA JUNIOR, A. de. (Org.) *Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais*. Brasília: Ipea, 2016.
- _____. Violência. In: PINSKY, J. (Org.) *O Brasil no Contexto: 1987-2017*. São Paulo: Contexto, 2017. v.1, p.139-49.
- _____. Violence and Public Safety as a Democratic Simulacrum in Brazil. In: INTERNATIONAL JOURNAL OF CRIMINOLOGY AND SOCIOLOGY, v.7, p.159-72, 2018.
- LIMA, R. S. de; BUENO, S.; MINGARDI, G. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *Revista Direito GV*, v.12, p.49-85, 2016.
- LIMA, R. S. de; ALMEIDA, F.; SINHORETTO, J. Visões de política criminal em São Paulo. In: LIMA, R. S. de. (Org.) *Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. São Paulo: Alameda Editorial, 2010.
- LIMA, R. S. de; SINHORETTO, J. Qualidade da democracia e polícias no Brasil. In: LIMA, R. S. de. (Org.) *Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. São Paulo: Alameda Editorial, 2010.
- LIMA, R. S.; SILVA, G. A. C.; OLIVEIRA, P. S. Segurança Pública e Ordem Pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v.12, p.58-83, 2013.
- LOADER, I. Plural Policing and Democratic Governance. *Social & Legal Studies*, v.9, n.3, p.323-45, 2000. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/096466390000900301>>.
- LOADER, I.; WALKER, N. *Civilizing Security*. Cambridge University Press, 2007.
- MACDONALD, J.; WILSON, J.; TITA, G. *Data-Driven Homicide Prevention*. An Examination of Five Project Safe Neighborhoods Target Areas. RAND Corporation, 2005.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, v.83, n.2, p.340-63, set. 1977.
- NIVETTE, A. Cross-national Predictors of Homicide: A Meta-analysis. *Homicide Studies*, v.15, n.2, p.103-31, 2011.

- PINSKY, J. (Org.) *O Brasil no Contexto: 1987-2017*. São Paulo: Contexto, 2017. v.1.
- PORTO, M. S. G. *Sociologia da violência do conceito às representações sociais*. Brasília: Francis/Verbena, 2010. v.1.
- RIBEIRO, L. M. L. et al. O tempo do processo de homicídio doloso em cinco capitais. Relatório de Pesquisa. Carta Acordo Estudo resultante da Carta Acordo SRJ/PNUD/FUNDEP-MG 30543. 2014.
- SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979. 138p.
- ZALUAR, A. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

RESUMO – Este trabalho visa compreender a permanência histórica da violência letal como uma das características sociais mais marcantes do Brasil, e defende o argumento de que a prevenção e o enfrentamento dos homicídios – entendidos em um sentido amplo que inclui todas as mortes violentas intencionais – são operados política e institucionalmente a partir de um simulacro simbólico que faz que iniciativas incrementais não atinjam a arquitetura das instituições de justiça criminal e segurança pública. Esse simulacro faz que a polícia e outras instituições pertencentes ao sistema de justiça criminal continuem operando a partir de um centro de políticas criminais que não depende do projeto democrático de segurança pública, proteção da vida ou direitos civis e humanos inaugurado pela Constituição de 1988.

PALAVRAS-CHAVE: Violência, Democracia, Segurança Pública, Governança, Simulacro.

ABSTRACT – This paper aims to understand the historical continuance of lethal violence as one of the most striking social characteristics of Brazil. The main argument suggests that preventing and tackling of homicides – understood in a broad sense that includes all intentional murders – are political and institutional operations ensuing from a symbolic simulacrum that causes incremental initiatives to fail to reach the architecture of institutions of criminal justice and public security. This simulacrum leads the police and other institutions of the criminal justice system to continue operating from a core of criminal policies that do not comply with the democratic public security project, i.e., with the protection of life and civil and human rights envisioned by the 1988 Constitution.

KEYWORDS: Violence, Democracy, Public Security, Governance, Simulacrum.

Renato Sérgio de Lima é diretor-presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas. Bolsista de Produtividade do CNPq.

@ – r.rsdlima@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0002-0935-699X>

¹ Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, São Paulo, Brasil.

Recebido em 4.6.2019 e aceito em 23.7.2019.